نظام قانوني خاص للحماية ضد التصحر و التصحر

بقلم نصرالدين هنوني*

المقدمـــة

بحكم تضاريسها الوعـرة والمتنوعـة مناخـها المتغير والكـارثي في بعض الحـالات. مساحتها الشاسعة الممتدة على حوالي 2.4 مليون كيلومتر مربع. تعرف الجزائر ظـاهرتين طبيعيتين خطيرتين تتمثلان في الانجراف والتصحر واللتان تؤديان إلى أزمة حقيقية تهدد كيان و حياة السكان نظرا لتأثيرها على الأمن الغذائي المائي والإيكولوجي.

وعيـا بـهذا المشـكل. حـاولت السـلطات العموميـة منـذ استرجاع السـيادة الوطنيـة مواجهته عن طريق حملات التشجير و إعادة التشجير و مـا برنـامج السد الأخضـر إلا دليلا على ذلك. كما أصدرت عدة نصوص قانونية لا سيما القانون رقم 03.83 المـؤرخ في 5 فبراير 1983 المتعلق بحماية البيئة و القانون رقـم 12.84 المؤرخ في 23 جـوان 1984 المتضمن النظام العام للغابات. ضم هذا الأخير عدة أنظمة للحماية. كالمساحات المحمية (Les aires protégées) التي تحـوي الحظـائر الوطنيـة والمحميـات الطبيعيـة ونظـام الفضاءات الطبيعية الحمائية (Les espaces naturels de protection) الـذي يحـوي بدوره غابات الحماية و مساحات المنفعة العامـة (م.م.ع). هـذا الـذي يمكـن أن يشـكل نظاما خاصا للحماية بالنظر إلى الأهداف ذات الصالح العام المنتظرة منه.

بالمقارنة مع القانون الغابي الفرنسـي لسنة 1985 فإنـه يتضمـن أحكامـا خصوصيـة (particulières) لبعض المواقـع الغابيـة التي تحـدد عـن طريـق مساحـات الحمايـة وإعـادة التكويـن الغـابي (Les périmètres de protection et de reconstitution forestières) (PPRF). هذه المساحات التي تكون وعاءا للقيام ببعـض الأشـغال لضرورية المصرحة ذات منفعة عامـة موجهـة لمكافحـة حرائـق الغابـات الـتي يمكـن أن تهدد الأمن العام.

---

* استاذ مساعد بكلية الحقوق جامعة سعد دحلب البليدة

فوق أرض هشة و تربة فلاحية قليلة و فقيرة..فإن مساحات المنفعة العامة في بلادنا يجري تحديدها في حالة الاستعجال فقط لإنجاز أشغال للحماية من الانجراف والتصحر. مع كل أسف و رغم الأهمية التي يوليها قانون 12.84 لهذه المساحات إلا أنها غير موجودة على أرض الواقع. مما يدفع للتساؤل وبإلحاح **لماذا**؟ وذلك ما يحث على البحث عن علة هذا العطل. الشيء الذي يسمح لنا بتقدير إمكانية إصلاحه. بمعنى **كيف** يتم ذلك ؟

لعل الإجابة عن هذين السؤالين يؤديان بنا إلى الحديث عن المصلحة المتوخاة من م.م.ع. التي يجب تجسيدها في الميدان حتى يتسنى لها أن تلعب دورها لمكافحة التصخر و التصحر

بمقتضى هذا الطرح. تتناول هذه الدراسة في مقام أول مساحات المنفعة العامة كنظام قانوني خاص للحماية معطل (المبحث الأول). ثم عملية تجسيد م.م.ع كضرورة يفرضها الصالح الحيوي الوطني (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

مساحات المنفعة العامة : نظام قانوني خاص للحماية معطل

طبقا للقانون رقم 12.84 المؤرخ في 23 جوان 1984 المتضمن قانون الغابات بالباب الرابع "تنمية الأراضي ذات الطابع الغابي و مكافحة الانجراف". و الفصل الثاني منه "حماية الأراضي من الانجراف". فإن مساحات المنفعة العامة كانت موضوع أحكام المواد 47 و 53 إلى 57.

تخص مساحات المنفعة و إعادة التكوين الغابي في فرنسا أربع جهات فقط. و هي الجهات القريبة من البحر الأبيض المتوسط. حيث تشملها أحكام الفرع الثاني "أحكام خصوصية ببعض المواقع الغابية" المواد 6.321 إلى 11.321 من القانون رقم 1273.85.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يعرف م.م.ع. بل إكتفى بذكر دواعي الإنشاء (المطلب الأول). ثم إجراءات الإعداد (المطلب الثاني). ومنه يتعين علينا أن

نعرف لمادا لا توجد مثل هده المناطق في الميدان. بمعنى معرفة نقائص عدم التطبيق (المطلب الثالث).

المطلب الأول : دواعي إنشاء مساحات المنفعة العامة

يجب في البداية التذكير بأن المشرع قدم "الدوافع" لإنشاء م.م.ع التي تتمثل في إتلاف النباتات و الأراضي التي تستدعي أشغال عاجلة للحماية من الانجراف. إذن فإن هذا العمل هو استجابة لأمر واقع بغرض مواجهة حالة يميزها خطر داهم لم يكن في الحسبان مسبقا.

قدم المشرع الفرنسي كدواعي لتحديد مساحاته أهمية الحرائق. إنتشارها. خطورتها و نتائجها التي يمكن أن تمس الأمن العام. و كذا تدهور الأراضي و النباتات الغابية.

بتحليل أحكام المواد 47. 53. 56 و 57 من قانون 12.84. يتبين لنا أن هناك دواعي أخرى للإنشاء. حيث يظهر لنا تداخل بين ما يعود للأسباب من جهة (أ) و ما يتصل بالأهداف من جهة أخرى (ب) التي نعالجها كل على حدة.

أ - أسباب إحداث مساحات المنفعة العامة

إن حالة الإتلاف التي تستدعي أشغالا عاجلة لها معنى واسعا نوعا ما. و يتطلب تحليلا لتعيين الأسباب التي لم تُذكر بالمادة 53. والمقسمة بين إتلاف النباتات (1) وإتلاف الأراضي (2).

-1 ***إتلاف النباتات***:

عادة يعود إتلاف النباتات بالخصوص إلى الأمراض التي تقع بفعل بعض الحشرات الضارة. و هذا جد شائع بغاباتنا الغير مهيأة بالكيفية اللائقة. العامل الثاني المنتشر بدوره هو حرائق الغابات التي تكاد تحطم آلاف الهكتارات كل سنة. كما يمكن أن نذكر عوامل طبيعية أخرى كالجفاف والفيضانات.

-2 ***إتلاف الأراضي: (sols)***

نذكر بخصوص إتلاف الأراضي الظواهر الطبيعية التي تتجلى في الانجراف الهوائي أي التعرية و الانجراف المائي. إنزلاقات التربة بفعل الزلازل و التصحر عامة.

إن تدخل الإنسان بدوره يؤدي إلى تدهور الأراضي و التربة إذا تجاوز استعماله قدرات الموارد. فهناك القلع و القطع الغابيين. الرعي المكثف و الجائر و الحرث الغير متحكم فيه في بعض المناطق الفقيرة و الهشة.

إعتبر المشرع بالمادة 56 من قانون 12.84 أن أشغال تثبيت الكثبان. مكافحة الانجراف الهوائي و التصحر ذات منفعة عامة. بمعنى تدخل الدولة بمختلف الوسائل حتى تواجه هذه الظواهر. بالنسبة للتصحر شرحت المادة 57 هذا التدخل فأعطت الوزير المكلف بالغابات الصلاحية مع الوزارات و المجموعات المحلية المعنية. وذلك بوضع برنامج يحتوي على الدراسات المتعلقة بالظاهرة. ثم تحديد المناطق التي يجب حمايتها و الطرق و الوسائل الواجب استعمالها.

ب -أهداف إنشاء مساحات المنفعة العامة

عند إنشاء م.م.ع نظرا لحالات الاستعجال. فإن السلطات العمومية تشرع في أشغال ذات منفعة عامة التي تتطلب وسائل معتبرة. فالعمليات المتعددة التي لها أسباب مختلفة لها كذلك أهداف مختلفة. منها ما هو آني في الحال (1). ومنها ما يقع في المستقبل (2).

-1 ***الأهداف الآنية***: هي تلك الأهداف التي ذكرتها المادة 53 من القانون 12.84. المتمثلة في حماية. إحياء واستصلاح المناطق المعنية؛ فكل هذه الأعمال ذات طابع ظرفي وآني. و عليه فإن م.م.ع تحدد الأراضي كي تسهل تدخل الإدارة المختصة. ومنه فإن م.م.ع تصبح وسيلة تشبه ما يُسمى بالشغل المؤقت للإدارة. بهدف خدمة الصالح العام. والذي يمكن أن يكون نهائيا طبقا لإجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة.

-2 *الأهداف المستقبلية* : اعطت المادة 47 من قانون 12.84 الخطوط الكبرى لأهداف م.م.ع المستقبلية. حيث حصرتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي نسعى من خلالها إلى بعض الاستنتاجات.

* *التنمية الاقتصادية* : عبر الأشغال التي يتم الشروع فيها ضمن م.م.ع بهدف التنمية الاقتصادية. يمكن أن نستنتج إحداث النشاطات ذات مداخيل مالية بمختلف القطاعات. تثمين الأراضي الفلاحية وجعلها ذات مردودية للمزارعين وحماية الطبيعة. وعلى العموم إحياء مناطق كانت مهددة بالتدهور والزوال. بهذه الكيفية فإن م.م.ع تساهم بنجاعة في التنمية الريفية. و هي بذلك تجسد عقلنة سياسة التهيئة الإقليمية و تضمن نمط حكم راشد على المستوى المحلي.

* *التنمية الاجتماعية* : بالفعل إذا حصلت تنمية اقتصادية بالمناطق التي توجد بها م.م.ع. فإن التنمية الاجتماعية تعرف هي الأخرى إنتعاشا و إزدهارا التي يتجلى في تثبيت السكان في عين المكان، محاربة البطالة الريفية. و هذا الاستقرار يؤدي إلى تفعيل التضامن بين سكان المناطق المحرومة.

المطلب الثاني : إجراءات إعداد مساحات المنفعة العامة

كنظام قانوني خاص فإن إعداد م.م.ع يتم باتباع إجراءات معينة التي يبدو أنها سريعة وغير معقدة. بالنظر إلى إجراءات تصنيف الحظائر الوطنية أشارت المواد 53، 54 و55 من القانون رقم 12.84 إلى سيران هذه الإجراءات (أ). والتي ينجر عنها مجموعة من النتائج (ب).

أ - سريان الإجراءات

طبقا للمادة 53 من قانون 12.84 فإن إنشاء م.م.ع يتم بمرسوم يتخذ بناءا على تقرير الوزير المكلف بالغابات و الوزراء المعنيين بعد استشارة الجماعات المحلية المعنية.

وضحت المادة 54 من جهتها مضمون مرسوم إنشاء م.م.ع الذي يبين حدود ومساحات الأراضي المعنية. قائمة الأشغال و الوسائل التي يجب استعمالها و كذا القواعد الخاصة بالتعويض عن المنع من حق التمتع المتعلقة بالخواص المعنيين بالإجراء.

تتعلق مساحات الجماية و إعادة التكوين الغابي في القانون الغابي الفرنسي بجهات معنية في البلاد فلا تشمل كل الإقليم. كما تتم بواسطة مرسوم عن طريق مجلس الدولة هذا الذي يصرح بالمنفعة العامة لبعض المواقع الغابية بناءا على تقرير الوزير المكلف بالغابات. مجموعة إقليمية أو تكتل مجموعات إقليمية .

يأتي هذا المرسوم بعد استشارة الجماعات المحلية بواسطة تحقيق عمومي طبقا للأشكال المنصوص عليها في قانون نزع الملكية للمنفعة العامة على هذا النحو فإن تلك المساحات تشكل الإطار الإقليمي أين تكون أشغال التهيئة و التجهيز ضرورية للحماية من الحرائق قصد التخفيف من تأثيرها. و إعادة تكوين الغابة. يُلاحظ أن المشرع الجزائري أراد أن تكون إجراءات إعداد م.م.ع سريعة لمواجهة حالات الاستعجال التي يمكن أن تطرأ في أي وقت و هذا منطقي حسب طرحه، بالمقابل نتساءل عن النتائج و عن نجاعة هذا التوجه على أرض الواقع.

ب -النتائج المترتبة عن إجراءات إنشاء م.م.ع

نصت المادة 55 من قانون 12.84 على نتائج إجراء إعداد م.م.ع التي تشمل الملاك الذين توجد أراضيهم داخل هذه المساحات و الذين يتعين عليهم احترام تعليمات الوزارة المكلفة بالغابات.

يحتفظ هؤلاء الملاك بملكيتهم. و مقابل حرمانهم من حق التمتع فإنهم يستفيدون من التعويض. كما أن عدم الاحترام المتكرر و الصريح للتعليمات يمكن أن يؤدي إلى نزع الملكية من أجل المنفعة العامة طبقا للتشريع الجاري به العمل. فنلاحظ من هذا المنظور أن الاستشارة القبلية لم تشمل هؤلاء الملاك لانعدام التحقيق العمومي.

المطلب الثالث : نقائص عدم تطبيق نظام مساحات المنفعة العامة

على الرغم من أهمية الأهداف المرجوة من مساحات المنفعة العامة. إلا أن الحقيقة أظهرت لنا بأنها منعدمة في الميدان. وهذا ما يدفع بنا إلى فحص حقيقي للبحث عن نقائص عدم التطبيق التي يخص بعضها الشكل (أ). والبعض الآخر يتعلق بالموضوع (ب).

أ -من حيث الشكل

تجدر الإشارة إلى أنه من أجل ضمان تطبيق جيد لمجموعة من الأحكام القانونية لنظام ذو أهمية كنظام م.م.ع. يكون من الضروري أن يُتبع بنص تنظيمي يحتوي على أحكام تطبيقية موضحة بشكل جيد النظام القانوني(statut) لـ م.م.ع. كما كان الشأن مع الحظائر الوطنية. علما أن المرسوم الذي ينشئ م.م.ع يظهر بأنه وثيقة تقنية بحتة نظرا لمحتوياته. و منه فإن الجانب القانوني التنظيمي يكاد يكون معدوما به.

بالنسبة لحالة الاستعجال التي أشارت إليها المادة 53 و التي تؤدي إلى إجراء بعض الأشغال. يلاحظ بأنها بعيدة كل البعد من حيث التحكم في العملية. كما تنقص معايير الإتلاف بعض الموضوعية. ذلك أننا نتساءل عند أي حد يجب على الإدارة أن تتدخل ؟ و إذا لم تفعل من ذا الذي يتحمل التبعات المترتبة ؟ بمعنى من المسؤول ؟

ب -من حيث الموضوع

إن النص القانوني الذي يحتوي على مجموعة من الأحكام المقيدة للحريات بهدف حماية الصالح العام. يجب أن يكون واضحا و دقيقا. و هذا ما لا نجده ضمن أحكام م.م.ع التي تتميز ببعض الغموض و التناقض أحيانا. حيث نذكر البعض منها.

كما سبقت الإشارة إليه آنفا. فإن المشرع لم يعرف م.م.ع. من هذا المنطلق فإنه يكاد يهمل الأولويات نظرا لغياب معايير الإتلاف و التدهور. حالة الاستعجال هي الأخرى تدخل ضمن مجموعة الأشياء الغير متوقعة. و على هذا النحو فإن القيام بالأشغال التي تنجر عنها يكون عادة غير مخطط له.

كما يوجد هناك غموض بين محتوى م.م.ع المشار إليه بالمادة 54 و المخطط الوطني لمكافحة التصحر. المنصوص عليه بالمادة 57.

و منه نتساءل من الذي يحتوي الآخر ؟ بمعنى هل م.م.ع هي التي تتضمن المخطط الوطني لمكافحة التصحر ؟ أم العكس ؟

كذلك الشأن بالنسبة لتعليمات الوزارة المكلفة بالغابات والتي يجب على المالكين احترامها. فما هي الطبيعة القانونية لهذه التعليمات؟ ما هي القواعد التي تستند إليها؟ وعند أي حد يرقى عدم احترامها إلى نزع الملكية لصالح المنفعة العامة؟

يظهر جليا بأن دور الإدارة مسيطر كثيرا ضمن م.م.ع . فهي التي تحدد القواعد. تقدر نسبة التعويض و هي التي تعاين عدم احترام التعليمات من طرف الملاك. فلا نلاحظ أبدا أي تدخل للقاضي و لا مشاركة الخواص المعنيين نظرا لانعدام التحقيق العمومي. مما يوحي بأن إرادة وضع م.م.ع حيز التطبيق هو عملية يغلب عليها طابع التهديد(menace) ، و هو القاعدة عوض الحث و المشاركة لهؤلاء الملاك المعنيين مباشرة بمختلف التأثيرات المباشرة و الغير مباشرة بهذا الإجراء.

يمكن لنا أن نضيف عاملا آخر له أهمية بالغة فالمشرع لم يبين مصير م.م.ع بعد الانتهاء من الأشغال ذات النفع العام. ترى ما هي نهاية م.م.ع؟ وكم تستغرق من الوقت؟

بعد وصف وتحليل دواعي إنشاء م.م.ع وإجراءات إعدادها مرورا بالنقائص التي حالت دون تطبيقها على أرض الواقع فجعلتها نظام معطل. نلاحظ أن هذه المساحات طبقا لوضعها الحالي تشبه إلى حد ما نظام الشغل المؤقت الذي تلجأ إليه الإدارة للقيام ببعض الأشغال ذات الصالح العام. فيمكن أن تستفيد م.م.ع من بعض قواعده حتى يتسنى لها التطبيق بوصفها نظام قانوني خاص للحماية من أجل مكافحة التصحر والتصحر.

من جهتنا نعتقد أن نظام م.م.ع ذو أهمية كبرى نظرا للأهداف المنتظرة منه و التي تُدرج ضمن الصالح الحيوي الوطني. و سعيا إلى تكريسه نقترح مخطط عمل و الذي سوف نخصص له المبحث الموالي.

المبحث الثاني

تكريس مساحات المنفعة العامة ضرورة يفرضها الصالح الحيوي الوطني

بعد وصف وتحليل بعض النقائص التي عطلت تنفيذ مساحات المنفعة العامة. نستطيع أن نقدم بعض الحلول حتى يتسنى لهذه المساحات أن تصبح فعلا نظاما قانونيا خاصا مثلها مثل الحظائر الوطنية. ومنه نقترح طريقة أين يبرز في المقدمة التدعيم عن طريق النصوص القانونية (المطلب الأول) ثم تطوير المؤهلات المؤسساتية (المطلب الثاني) وأخيرا التدعيم على مستوى وسائل الإنجاز (المطلب الثالث).

المطلب الأول : التدعيم على مستوى النصوص القانونية

لقد أيقنا بأن الإطار القانوني الحالي المتعلق بمساحات المنفعة العامة غير كافي. وعليه يجب فتح "ورشة" لمراجعة بعض النصوص القانونية (أ) وإصدار نصوص جديدة (ب).

أ- مراجعة النصوص القانونية السارية

في إطار تسيير مستديم (durable) مندمج و منسجم للفضاءات الطبيعية الكبرى والتي منها مساحات المنفعة العامة. يجب الشروع في مراجعة القانون المتضمن النظام العام للغابات (1) ثم القانون المتعلق بحماية البيئة (2) و قانون المياه (3).

-1 القانون رقم 12.84 المتضمن النظام العام للغابات

أصبح اليوم جليا بأن القانون رقم 12.84 المتضمن النظام العام للغابات لم يعد يساير الواقع الدستوري بعد سنة 1989 فهو قانون متجاوز غامض و كثير التناقض.

يجب توضيح النظام القانوني لمساحات المنفعة العامة بالتركيز على أنها نظام خاص. حيث تستطيع الإدارة بعد القيام بإجراءات معينة أن تقيد بعض أملاك الخواص خدمة للصالح الحيوي الوطني الذي تتوقف عليه حياتنا.

-2 القانون رقم 03.83 المتعلق بحماية البيئة

من أجل الحماية و المحافظة على الفضاءات الطبيعية الكبرى ذات الجمال الخلاب و كذا حماية التنوع البيولوجي الذي تزخر به بلادنا. فإن حتمية مراجعة القانون المتعلق

بالبيئة مسألة ملحة. حتى ينسجم بالخصوص مع قانون الغابات. فمن اللائق جدا أن يكون لأحكام مساحات المنفعة العامة في هذا الشأن نفس المدى و نفس الإجراءات بهدف التكامل في الميدان لخدمة الصالح الحيوي الوطني في مجال البيئة.

-3 قانون المياه

تشكو بلادنا منذ أكثر من 20 سنة نقصا فادحا في المياه، حيث أصبحت ظاهرة الجفاف هي القاعدة و تساقط الأمطار هو الاستثناء. فعندما تسقط هذه الأمطار فإنها قليلة و تسبب أضرار في بعض المناطق من الوطن. لقد حان الوقت لمنح الاعتبار اللازم للماء هذه المادة الثمينة. و منه يمكن لمساحات المنفعة العامة كنظام قانوني أن تساهم في حماية هذا المورد الهام و الحيوي بالمناطق التي تكون مهددة بالتدهور و بالاستغلال المفرط، و لذلك يجب أن يتكيف قانون المياه مع هذه الأهداف.

ب -إصدار نصوص جديدة

من المؤكد أن الفضاءات الطبيعية الكبرى المتواجدة ببلادنا تدفع بالمشرع إلى التفكير معمقا لأجل حمايتها و تنميتها مما يستدعي إصدار نصوص جديدة يجب أن تنسجم مع بعضها البعض و مع غيرها من النصوص. فمن هذه النصوص الجديدة ما يدخل في مجال التشريع (1) و منها ما يتعلق بميدان التنظيم (2).

-1 في مجال التشريع

نظرا للرهانات الكبرى و الضغوط التي تقع على الفضاءات الطبيعية الكبرى أين يمكن إعداد مساحات المنفعة العامة. فإن تدخل التشريع ضروري و أكيد لحماية ما هو كائن خاصة التربة الصالحة للزراعة. وتنمية ما يجب أن يكون. ويشمل هذا التشريع بالخصوص الجبال. السهوب والساحل.(Le littoral)

• **قانون الجبال** : الجزائر بلد جبلي. فالجبل يكون مفيدا إذا ما أولي له الاعتبار اللازم لأن به سكان وزراعة وغابات. كما يمكن أن يكون مصدر ضرر إذا انعدم الاهتمام به. فظاهرة الانجراف المائي لدليل على ذلك. إذن يجب أن يكون بهذا البلد قانون

خاص بالجبال ذو نظرة شاملة غير قطاعية. فيجب الإسراع في هذا العمل قبل أن تصبح جبالنا صخورا لا حياة فيها.

• **قانون السهوب** : تحتل السهوب ببلادنا مساحة ما يقارب 20 مليون هكتار. تفصل ما بين منطقة شمال الوطن و جنوبه. فهي فضاء واسع جدا هش وصعب التمكن منه. يكون من المفيد استرجاعه من طرف السلطة العمومية بإعداد مساحات المنفعة العامة به. ذلك أن زحف الصحراء و كثرة الانجرافات بهذه المنطقة تتطلب هذه العملية التي يجب الشروع فيها في أسرع الآجال من أجل تحسين وتثبيت السكان المتواجدين بعين المكان.

• **قانون الساحل** : يمتد الساحل بالجزائر على مساحة 1200 كلم. و هو كذلك فضاء هام و حيوي. غير أنه معرض اليوم أكثر فأكثر للتدهور بفعل العمران و التلوث بمختلف أشكاله. فلقد حان الوقت للاهتمام به بالسعي إلى إحداث مساحات المنفعة العامة قصد المحافظة عليه و حمايته بإصدار نص خاص به.

ب -<u>مجال التنظيم</u>

لتطبيق النصوص التشريعية المشار إليها سلفا، يقع على الجهاز التنفيذي في الدولة أن يعجل بإصدار نصوص تنظيمية تتعلق بالخصوص:

◈<u>مرسوم تنفيذي حول مساحات المنفعة العامة</u> بتحديد نظامها القانوني النموذجي (le statut) وسبل إنشائها عن طريق التصنيف(le classement) . حتى يكون لها نظام قانوني خاص.

◈<u>مرسوم تنفيذي حول غابات الحماية</u>. فهذه الأخيرة موجودة "تقنيا" لكنها غائبة على مستوى النصوص. وهو ما يعيق التعرف عليها في الميدان، فغابات الحماية ضرورية لحماية التربة والمنشآت، وعليه يجب أن تتأكد هذه الضرورة بالنص في الميدان.

◈<u>مرسوم تنفيذي حول التهيئة الغابية</u>. يؤكد قانون الغابات على وجوب تهيئة كل الغابات، ومنه يجب توضيح إجراءات ذلك في مختلف أنظمة الملكية و أنظمة الحماية.

◈ مرسوم تنفيذي حول التشجير و إعادة التشجير. قصد إعادة تكوين ثروتنا الغابية للوصول إلى المعدل المقبول. و هو 25 ٪. يتعين إصدار نص خاص بالتشجير و إعادة التشجير و هي أعمال ذات منفعة عامة في المناطق العادية. أما في مساحات المنفعة العامة نعتقد بأنها أعمال من صميم الصالح الحيوي الوطني. ذلك أن البلاد في حاجة إلى حماية التربة و المنشآت التي تأتي السدود على رأسها.

المطلب الثاني : تطوير القدرات المؤسساتية

تبقى النصوص القانونية من دون شك حبيسة الأدراج ما لم تكن هناك مؤسسات وهياكل للتكفل بتطبيقها. و منه فإن الدعم المؤسساتي هو الآخر ضروري لتجسيد مساحات المنفعة العامة. لعل إعداد برنامج مكافحة التصحر وحده يتطلب تدخل عدة مؤسسات مختصة و متخصصة. فالتطوير المؤسساتي يشمل المستوى المركزي (أ) والمستوى المحلي (ب) ضمن قطاع الغابات.

أ -على المستوى المركزي

دائما في إطار مساحات المنفعة العامة. فإن إجراء إصلاح طفيف قد يحسن كثيرا من مردودية نشاطات المديرية العامة للغابات (1). و نفس العملية الناجعة تخص المعهد الوطني للأبحاث الغابية.(1) (INRF)

1- *المديرية العامة للغابات*

تقع المديرية العامة للغابات حاليا تحت وصاية وزارة الفلاحة. فهي مؤسسة لها سلطة التقرير و التنظير للسياسة الوطنية في مجال الغابات و حماية الطبيعة. يساعدها في ذلك المجلس الوطني للغابات إذا عرفت المديرية العامة للغابات بعض الإستقرار في الهياكل منذ إنشائها سنة 1995 فإنها تبقى مجهولة و غامضة بشأن الاختصاصات والصلاحيات. وهذا غير لائق و غير منطقي لإدارة من ذات الحجم.

بالفعل لمحاولة الإلمام بمختلف صلاحياتها. يجب قراءة و تلخيص ستة (6) نصوص تنظيمية التي من المفروض أن بعضها ملغى. إذن ما المانع في جمع هذه الاختصاصات في

نص تنظيمي واحد واضح و دقيق ؟. المهمة ليست صعبة و لا "ثقيلة" لهذه الإدارة المنضبطة و الحاضرة في جميع ولايات الوطن.

و في هذا الصدد. فإن التفرقة بين مهمة المراقبة (contrôle) التي تعود للمديرية العامة للغابات بوصفها صاحبة امتياز السلطة العامة. و وظيفة التسيير (gestion) التي تعود إلى أي مؤسسة اقتصادية خاصة أو عمومية. يجب أن تكون ظاهرة على مستوى النص القانوني و في التطبيق.

طبقا لهذا الطرح تأتي مهمة محاربة التصحر. التصحر و إعادة التكوين الغابي ضمن أولويات هذه الإدارة. و على هذا النحو فإن مراجعة الهيكل التنظيمي الداخلي ضروري حتى تتكيف المديرية العامة للغابات مع الحقيقة المعاشة للبلاد.

2- *المعهد الوطني للأبحاث الغابية*

كما يشير إليه نصه التنظيمي. فإن المعهد الوطني للأبحاث الغابية هيئة ذات طابع إداري. علمية متخصصة تحت وصاية وزير الفلاحة للمعهد إدارة مركزية و17 محطة جهوية عبر التراب الوطني. للمعهد مهمة البحث العلمي في المجال الغابي. فاختصاصاته متعددة ومتنوعة تشمل التنمية والحماية أساسا. يُعد نشاط المعهد بخصوص إعداد مساحات المنفعة العامة ذو أهمية كبيرة. لأن مكافحة الأمراض التي تحطم النباتات ومكافحة الانجراف و التصحر التي تدهور التربة في مختلف المناطق هي من صميم دواعي إنشاء م.م.ع. كما هو في الوقت نفسه من صميم صلاحيات هذا المعهد.

غير أن التوجه "التقني البحت" الذي يضطلع به المعهد قد لا يسمح له بالقيام بجميع الأعمال المنتظرة منه في هذا المجال. فعلى المعهد أن يوسع من دائرة اختصاص خبرائه بتوظيف رجال القانون. الاقتصاد و علم الاجتماع حتى يتسنى له تركيب المشاريع و البرامج المتعددة الأهداف ضمن م.م.ع التي تخدم الصالح العام.

إن مكافحة أخطار الانجراف والتصحر يجب أن تكون كذلك من بين الأولويات الكبرى للمعهد الوطني للأبحاث الغابية. يضاف إليه مجهودات مؤسسات أخرى

مختصة على رأسها الجامعة. دون إغفال دور المحافظة السامية لتطوير السهوب (HCDS)

ب -<u>على المستوى المحلي</u>

تضطلع المحافظات الولائية للغابات بثلاث مهام رئيسية إدارية. تقنية وقضائية. وقصد القيام بها كلها فإن التنسيق بين مختلف الإدارات الأخرى على المستوى المحلي لا مفر منه لا سيما مع مصالح الفلاحة. الري. مصالح الأملاك. الأمن و القضاء.

بداهة و ضمن عملية إعداد مساحات المنفعة العامة. فإن هذه المحافظات في وضعية أقرب للتدخل بنجاعة و بسرعة. بالنسبة للولايات التي تعرف إحدى الظواهر موضوع الدراسة أو الاثنين معا. فهي في وضعية المستحق لمساعدة و إعانة الإدارة الوصية.

و على كل حال. فإن المحافظات في حاجة إلى التكيف مع الواقع المحلي الخاص بها. فلا يجب أن يكون لها نفس الهيكل التنظيمي و لا نفس التأطير البشري.

<u>المطلب الثالث : الدعم على مستوى الوسائل</u>

حتى يتم تحقيق الأهداف المنتظرة من مساحات المنفعة العامة. يجب وضع مجموعة من الوسائل الملائمة لا سيما الوسائل البشرية (أ) و الوسائل المالية (ب). مع الحث على الاستعمال العقلاني لها.

أ -<u>الوسائل البشرية</u>

إن تكريس مساحات المنفعة العامة في الميدان يؤدي إلى إجراء أشغال التهيئة و التنمية المدمجة التي تمس الشركاء بمختلف القطاعات. مع إدراج السكان المحليين في العملية قصد تحسين مستواهم المعيشي. بالسهر دوما على التوفيق بين مصالحهم الاقتصادية و الاجتماعية و التوازن البيئي. لأن الأمر يتعلق قبل كل شيء بمكافحة التدهور فوق تربة هشة و صالح حيوي لكل الأمة.

إذن و لبلوغ هذه الأهداف يجب الاعتماد على الإنسان بداية من المواطن البسيط (1) ثم عامل الغابات (Le forestier) التقني القريب من الميدان (2) و الباحث (Le chercheur) (3) الذي تعد مساهمته مطلوبة جدا.

1- ***المواطن***

يضطلع المواطن كفرد في المجتمع بدور هام في مجال حماية الطبيعة عموما. فيجب أن يساهم في إعداد مساحات المنفعة العامة، و لم لا في تنفيذها على أرض الواقع. لأنه هو المعني. و على هذا النحو فإن استشارته واجبة. فمن غير المعقول أن تباشر الإدارة برنامجا من هذا الحجم دون علم المواطنين. فكيف إذن تتحقق التنمية المستديمة و المعنيون مبعدون تماما عن مراكز القرار، خاصة المواطنون اللذين يملكون أراضي تم إدخالها ضمن هذه المساحات. فأولى على الإدارة أن تولي لهم الاعتبار المطلوب و ليس التهديد بنزع الملكية كما هو مسطر في القانون.

2- ***عامل الغابات Le forestier –***

بصفته تقني قريب من المادة. مختص في تطبيق مساحات المنفعة العامة. فإن عامل الغابات الجزائري في حاجة إلى تكوين مستمر متكيف مع حقيقة الميدان كي يحقق مهامه الرئيسية التي تتمثل في كونه عون تنمية. إيكولوجي ورجل الغابة الذي يسهر على التطبيق الحسن والجيد لكل النصوص القانونية المتعلقة بمجاله بالتعاون مع المتدخلين الآخرين. ذلك أن أهداف مساحات المنفعة العامة تتطلب مقاربة شاملة وتشاورية.

3- ***الباحث***

للبحث العلمي مكانة مرموقة لتحسين التنفيذ الجيد لمساحات المنفعة العامة في المناطق المختلفة من حيث طبيعة التربة و النبات. فيجب أن يظل من الثوابت بتشجيع دائم من الدولة.

تعد مواجهة الأخطار التي تحدق بالسكان عملية تحتاج إلى تفكير عميق و تنظيم دقيق. مما يستدعي حث الباحثين على الاهتمام و المشاركة الفعالة لهؤلاء بُغية إيجاد

حلول لمختلف المشاكل التي يمكن أن تعيق السير الحسن لإعداد و تطبيق هذه المساحات. فيكون من المناسب جدا الاستنجاد بمكاتب الدراسات ذلك لأن تهيئة الفضاءات الطبيعية الكبرى تتطلب معرفة و دراية متعددة الاختصاصات.

ب- **الوسائل المالية**

بكل تأكيد، فإن الأشغال التي يجري القيام بها ضمن مساحات المنفعة العامة تتطلب أموالا طائلة على المدى المتوسط و البعيد. و كذا تمويل خارجي. فأمام هذه الأوضاع يجب عقلنة و ترشيد الإنفاق العمومي (1) و البحث عن مصادر أخرى للتمويل (2).

-1 ***عقلنة و ترشيد النفقات العمومية***

سواء تعلق الأمر بالنفقات الخاصة بميزانية قطاع الغابات أو نفقات الصناديق الوطنية. مثل الصندوق الوطني للبيئة(FNE) . الصندوق الوطني لضبط التنمية الفلاحية(FNRDA) . فإن عقلنة و ترشيد الإنفاق يبقى من البديهيات. فالأمر يتعلق باتخاذ القرارات المناسبة لجني النتائج الحسنة في المستقبل. و على هذا المنوال يُحبذ تسطير مجموعة من الأولويات طبقا لضرورة الوضع.

-2 ***البحث عن مصادر أخرى للتمويل***

مهما كان حجم التمويل الداخلي فإنه محدود بالنظر إلى حجم الأشغال المزمع القيام بها. و لذلك هناك حتمية الاستفادة من التمويل الخارجي. الذي يكون عادة مرفوقا بالإعانة التقنية و الفنية التي يمكن أن تعود بالنفع على مساحات المنفعة العامة. مع العلم أن بلادنا قد صادقت على اتفاقيات دولية في مجال حماية البيئة لا سيما الاتفاقية الدولية حول مكافحة التصحر.

إذن فمن المنطقي جدا أن تسعى الجزائر إلى الاستفادة من التمويل الخارجي سواء كان ذلك ضمن التعاون الثنائي أو التعاون المتعدد الأطراف لإنجاز المشاريع الكبرى مثل السدود التي نسجل نقصا فادحا بها خاصة بالمناطق السهبية.

مّما تجدر الإشارة إليه أن م.م.ع يمكنها أن تؤسس نظاما قانونيا خاصا للحماية من التصحر و التصحر و التي يجب على المشرع أن يخصها بقانون نموذجي حتى تعرف طريقها إلى الميدان. التي دون شك تنجر عنها فوائد و منافع لا حصر لها.

طبقا للحقيقة الجغرافية. الاقتصادية. الاجتماعية و البيئية للبلاد. فإن توسيع دواعي إنشاء م.م.ع إلى التدهور الذي يمكن أن يلحق ضررا بمصادر المياه. و الواحات بالصحراء المعرضة بدورها إلى التلف أمرا في غاية من الأهمية.

كما سبق التطرق إليه. فإن حالة الاستعجال بحاجة إلى تصحيح. من الأفضل أن تكون عملية إنشاء م.م.ع خاضعة للدراسات و ليس للطوارئ. فلا داعي إلى انتظار حالة الاستعجال ما دامت معايير التدهور و التلف ظاهرة و واضحة

الخاتمة

لا شك أن معركتنا لمكافحة التصحر و التصحر لا تقل أهمية عن معركة أجدادنا من أجل الكرامة و الاستقلال. ذلك أننا و بالفعل أمام أزمة وجود فوق هذه الأرض الجزائرية. فماذا عسانا أن نفعل إذا التقت صحراؤنا بالبحر و أصبحت جبالنا صخورا خالية من الحياة ؟.

إذن يجب أن نتحرك قبل فوات الأوان. لأن الأرض الصالحة للزراعة التي تضيع تصبح صعبة الاسترداد. و بهذا الصدد فإن مساحات المنفعة العامة كنظام خاص تستطيع أن تكون من الحلول الناجعة لمحاربة التصحر و التصحر.

فما هي قيمة النظام القانوني الذي يضمن في نفس الوقت تنمية اقتصادية. اجتماعية و بيئية بالمناطق المتدهورة ؟ بكل بساطة خدمة الصالح الحيوي الوطني الذي من واجب المشرع أن يجسده في الوقع المعاش.

المراجـــع

باللغة العربية:

أحمد ملحة : مكافحة التصحر، تجربة الجزائر. مطبوعة وزارة الفلاحة –المديرية العامة للغابات– الجزائر 2001.

نصر الديـن هنونـي : الوسـائل القانونيـة و المؤسساتية لحمايـة الغابـات في الجزائـر. الديوان الوطني للمطبوعات التربوية. الجزائر –2001.

باللغة الفرنسية:

BOUZIANI (M) : L'eau : De la pénurie aux maladies. Ed Ibn Khaldoun – Oran 2000.

KHELIL (A) : La société montagnarde en question. Ed ANEP – Alger 2000.

الملحـــق

قانون رقم 84–12 المؤرخ في 23 رمضان عام 1404 الموافـق لـ 23 يونيـو سـنة 1984 يتضمن النظام العام للغابات. (الجريدة الرسمية رقم 26).

البـــاب الرابـــع

تنميـة الأراضـي ذات الطابـع الغابـي و مكافحـة الانجـراف

المادة 47 : تشـتمل تنميـة الأراضـي ذات الطـابع الغـابي و حمايـة الأراضـي مـن الانجراف و التصحر على جميع الأعمال التي تستلزم تدخـلات إضافيـة و متكاملـة استجابـة لأهـداف التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.

الفصل الثاني

حماية الأراضي من الانجراف

المادة 53 : كلما استدعت حالة إتلاف النباتات و الأراضي أشغال عاجلة للحماية من الانجراف. تنشأ مساحات المنفعة العامة من أجل حماية المناطق المعنية وإحيائها واستصلاحها بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالغابات والوزراء المعنيين بعد استشارة الجماعات المحلية المعنية.

المادة 54 : يقر المرسوم المتضمن إنشاء مساحات المنفعة العامة المنصوص عليه في المادة 53 من هذا القانون. حدود ومساحة الاراضي المعنية و قائمة الأشغال و الوسائل التي يجب استعمالها وكذا القواعد الخاصة بالتعويض عن المنع من حق التمتع و المتعلقة بالخواص المعنيين بهذا الإجراء.

المادة 55 : لا يجوز للمالكين. الذين توجد أراضيهم في المساحات المنصوص عليها في المادة 53 من هذا القانون معارضة تنفيذ الأشغال والاجراءات المنصوص عليها في هذا الفصل.

يحتفظ هؤلاء المالكين ملكيتهم.

تتكفل الدولة بالجوانب التقنية و المالية.

غير أنه يتعين على المالكين المستفيدين احترام تعليمات الوزارة المكلفة بالغابات.

و يمكن أن يؤدي عدم الاحترام المتكرر و الصريح للتعليمات إلى نزع الملكية من أجل المنفعة العامة طبقا للتشريع الجاري به العمل.

المادة 56 : تعتبر أشغال تثبيت الكثبان و مكافحة الانجراف الهوائي والتصحر ذات المنفعة العامة و تنفذ في إطار الشروط المحددة في المواد 53 و 54 و 55 من هذا القانون.

المادة 57 : تقوم الوزارة المكلفة بالغابات بالتنسيق مع الوزارات والمجموعات المحلية المعنية بوضع برنامج لمكافحة التصحر.

يحتوي هذا البرنامج على وجه الخصوص على الدراسات المتعلقة بظواهر التصحر وتحديد المناطق التي يجب حمايتها و الطرق و الوسائل الواجب استعمالها.

ملخص عن الدراسة

بحكم التضاريس المتنوعة و الوعرة .المناخ المتغير و كذا شساعة المساحة تعرف الجزائر ظاهرتين خطيرتين تتمثلان في الإنجراف و التصحر اللتان تؤديان إلى أزمة تهدد كيان المجتمع نفسه جراء الآثار المترتبة عنها و التي تتمس مباشرة الأمن الغذائي المائي والبيئي

حاولت السلطات العمومية في البلاد التصدي لهاتين الظاهرتين بأعمال مادية تجلت في حملات التشجير (السد الأخضر) و بأعمال قانونية ترجمت بإصدار مجموعة من القوانين على رأسها قانون 83 03 المتعلق بحماية البيئة وقانون 84 12 المتعلق بالنظام العام للغابات الذي نص على مجموعة من الأنظمة للحماية و التي منها مساحات المنفعة العامة. غير أنه و رغم الأهمية التي أولاها القانون إياها لما تحويه من أهداف على المدى القريب و المدى البعيد فإن هذه المساحات غير موجودة على أرض الواقع و عليه نتناول إشكالية تكريس هذه المساحات في الميدان.

عبر هذه الدراسة نحاول أن نتعرف بعمق عن مساحات المنفعة العامة من حيث الإنشاء. إجراءات الإعداد تم التطرق إلى مختلف النقائص التي كانت سببا في عدم تطبيقها.

أما القسم الثاني لهذه الدراسة يقترح مجموعة من الحلول لتكريس نظام مساحات المنفعة العامة حتى تلعب دورها للحماية من التصخر والتصحر قصد خدمة الصالح الحيوي الوطني.